ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN - POLONIA
VOL. XLIV SECTIO G 1997

Zakład Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji

JERZY STELMASIAK

Realizacja konstytucyjnego prawa do środowiska

Realization of the Constitutional Rights to Use the Environment

UWAGI WSTĘPNE

Problematyka ochrony środowiska ma charakter interdyscyplinarny, dlatego doktryna wyróżnia trzy podstawowe funkcje, które ma realizować prawo o ochronie środowiska[1].

Pierwsza z nich to funkcja organizatorska, polegająca na kształtowaniu zasad korzystania ze środowiska w zakresie jego ochrony, a więc ustalenia np. wymagań prowadzenia działalności gospodarczej, a także wprowadzania odpowiednich nakazów, zakazów i ograniczeń administracyjnoprawnych w korzystaniu z elementów środowiska.

Druga to funkcja organizacyjna, która oznacza realizację i organizowanie zadań ochronnych, a w szczególności ustalenie podziału zadań i kompetencji pomiędzy organy administracji rządowej, samorządowej oraz organizacje społeczne, a także określenie organizacji aparatu administracji publicznej, który został powołany do realizacji zadań w przedmiocie ochrony środowiska, w tym również z zakresu organizacji i form kontroli stanu środowiska.

Trzecia z nich obejmuje funkcje represyjne, a więc określenie zasad wymuszania zachowań korzystnych w celu utrzymania równowagi przyrodniczej na danym terenie. Dotyczy to również określania gwarancji realizacji obywatelskiego prawa do korzystania z wartości środowiska, przy jednoczesnym określaniu sankcji za szkody ekologiczne powstałe na skutek działalności podmiotów prowadzących działalność już powodującą uciążliwości dla środowiska, a nie tylko szkodliwe uciążliwości dla środowiska. Dlatego też obowiązek ochrony środowiska należy uznać jako prawne kryterium prawidłowości działań

[1] M. Górski: *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Łódź 1992, s. 49 i n.

podejmowanych przez obywateli wobec środowiska w rozumieniu *de lege lata* art. 71 ustawy zasadniczej. Oznacza to, że nie wprowadza on żadnych wyłączeń podmiotowych w zakresie podejmowania koniecznych działań dotyczących ochrony środowiska jako podstawowego konstytucyjnego wymogu w tym zakresie. Celem państwa powinno być zapewnienie ochrony i racjonalnego kształtowania środowiska zgodnie z wolą ustawodawcy, określoną już w preambule ustawy z dnia 31 stycznia 1980 roku o ochronie i kształtowaniu środowiska (u.o.ś.)[2].

Należy jednak pamiętać, że ochrona środowiska oznacza określone działanie, czyli nie może być traktowana jako cel, czyli tzw. stan rzeczy, a więc produkt, który należy osiągnąć. Trzeba ją traktować jako środek do osiągnięcia celu, to jest założonego stanu środowiska na danym obszarze. Ochrona środowiska w tym ujęciu jest więc zarówno zadaniem państwa, jak i jego organów oraz obywateli, podejmowanym zgodnie dla osiągnięcia założonych celów ochrony środowiska na danym obszarze. Natomiast już Deklaracja Sztokholmska podniosła do rangi wiodącej zasadę, że człowiek ma prawo do wolności, równości i odpowiednich warunków życia w takim środowisku, które umożliwia godne warunki jego życia[3]. Ponadto podkreśliła, że na człowieku spoczywa podstawowa odpowiedzialność za ochronę i podnoszenie jakości środowiska dla obecnych i przyszłych pokoleń ludzi. Odrębny problem dotyczył określenia osób fizycznych uprawnionych do udziału w procesach podejmowania rozstrzygnięć w zakresie ochrony środowiska. Jako przykład można podać deklarację OECD z 8 maja 1979 roku[4]. Wynika z niej, że rządy państw sygnatariuszy OECD postulują określenie w prawie wewnętrznym zasad publicznego udziału obywateli – gdy nie jest to bezpośrednio zakazane – w opracowaniu treści rozstrzygnięć o ważnym znaczeniu dla ochrony środowiska, np. przez dostarczanie odpowiedniej informacji co do ryzyka wystąpienia ujemnych skutków i korzyści związanych z użytkowaniem zasobów środowiska. Ponadto Światowa Karta Przyrody przyjęta w formie rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ stwierdza m. in., że wszystkie zainteresowane osoby fizyczne – zgodnie z prawem wewnętrznym państwa – powinny mieć prawo do udziału, indywidualnie lub grupowo, w formie właściwej organizacji, w opracowywaniu konkretnych rozstrzygnięć o bezpośrednim wpływie na środowisko, w tym prawa do informacji o wystąpieniu szkody ekologicznej lub stopniu zanieczyszczenia środowiska na danym obszarze[5].

---

[2] Tekst jednolity z 1994 r., Dz. U. nr 49, poz. 196, z późn. zm.

[3] K. Wolfke: *Międzynarodowe prawo środowiska. (Tworzenie i egzekwowanie)*, Wrocław 1979, s. 5 i n.

[4] OECD and the Einvironment, Paris 1979, s. 24.

[5] Zob. World Charter for Nature – przyjęta w formie rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ w roku 1982; por. J. Sommer: *Prawo jednostki do środowiska – aspekty prawno-polityczne*, Warszawa 1990, s. 101 i n.; J. Boć, J. Jendrośka (jr.), K. Nowacki, G. Winter: *Dostęp do informacji i akt w sferze ochrony środowiska. Studium prawno-porównawcze*, Wrocław 1990, s. 113 i n.

Trzeba jednak pamiętać, że u.o.ś. nie jest kodeksem ochrony środowiska, lecz jedynie aktem normatywnym o charakterze systemowym. Ponadto analizując problematykę prawnej ochrony środowiska należy przyznać, że obejmuje ona swą regulacją specyficzny zakres stosunków społeczno-gospodarczych. Do ich uregulowania konieczne jest stosowanie odpowiednich norm prawnych: materialnoprawnych (stanowiących samodzielną podstawę do ich określenia); proceduralnych (wykonawczych) oraz o charakterze mieszanym, czyli materialno-proceduralnych.

OBYWATELSKIE PRAWO DO ŚRODOWISKA I OBOWIĄZEK JEGO OCHRONY W KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

De lege lata w materialnym prawie administracyjnym brak jest środków prawnych służących ochronie praw podmiotowych obywateli do korzystania z wartości środowiska (naturalnego) w rozumieniu art. 71 konstytucji, jako prawa obywatelskiego chronionego w drodze *actio popularis*. Analiza przepisów materialnego prawa administracyjnego w tym zakresie wskazuje, że praktycznie dominującym środkiem stała się instytucja skarg i wniosków w rozumieniu k.p.a.[6]. Natomiast ochrona prawa do korzystania z wartości środowiska jako prawa obywatelskiego, w przypadku jego naruszenia dokonywanego w formie decyzji administracyjnej, a następnie podlegającego kontroli w trybie k.p.a., jest jedynie możliwa po uzyskaniu statusu strony przez zainteresowaną osobę fizyczną. Musi więc wykazać ona swój interes prawny w danej sprawie administracyjnej, w której toczy się postępowanie. Dlatego też odosobnione było stanowisko W. Radeckiego, który uważał, że obywatel mógłby domagać się uwzględnienia jego „interesu prawnego" w rozumieniu art. 71 konstytucji, jeżeli wystąpią następujące przesłanki[7]. Po pierwsze, jeżeli podejmowane działanie wobec środowiska ujemnie oddziałuje na szczególnie cenne wartości środowiska chronione w formie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym, np. parków narodowych, rezerwatów przyrody czy pomników przyrody. Po drugie, w sytuacji, gdy podejmowane działanie wobec środowiska powoduje ujemny wpływ na obywatela w sferze jego zwykłej aktywności życiowej (wykracza to więc poza tzw. immisję pośrednią). W praktyce nie było jednak dotychczas sprawy, w której obywatel wystąpiłby z powództwem, powołując się bezpośrednio i jedynie na materialnoprawną podstawę art. 71 ustawy zasad-

---

[6] Por. J. Jendrośka: *Sytuacja obywatela na tle administracyjnoprawnej regulacji spraw z zakresu ochrony środowiska naturalnego,* [w:] *Prawo człowieka do środowiska naturalnego,* praca zbiorowa pod red. J. Sommera, Wrocław 1987, s. 87; Górski: *op. cit.*, s. 236.

[7] Por. W. Radecki: *Cywilna actio popularis w ochronie środowiska naturalnego,* „Palestra" nr 11–12/1979; idem: *Obywatelskie prawo do środowiska w Konstytucji PRL,* Jelenia Góra 1984; M. Górski: *op. cit.*, s. 237.

niczej. W ramach prawa administracyjnego, ważną zmianę spowodowało dopiero wprowadzenie środka prawnego z art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (u.o.s.t.)[8]. Oznacza to, że zainteresowana osoba fizyczna, gdy naruszono jej indywidualny interes prawny – ale nie faktyczny – może działać w interesie publicznym ogólnopaństwowym w zakresie ochrony środowiska jedynie przez pryzmat (w ramach) swojego interesu prawnego, którego naruszenie musi udowodnić. Nie jest to jednak instytucja skargi powszechnej (*actio popularis*). Oznacza to, że obowiązujące prawo pozytywne w zakresie ochrony środowiska nie wprowadza *actio popularis*. Dotyczy to zarówno występowania z roszczeniem o ochronę środowiska na obszarze o charakterze rekreacyjnym, kulturowym, ochrony zasobów przyrodniczych, jak i w celach estetycznych oraz zdrowotnych, gdy zainteresowana osoba fizyczna nie wykaże, że ma w danej sprawie administracyjnej konkretny interes prawny czy też uprawnienie. Oczywiście w jej imieniu, co stanowi art. 100 ust. 1 u.o.ś. może występować zainteresowana statutowo organizacja społeczna czy też prokurator (ten ostatni posiada również możliwość działania, gdy zachodzi tzw. milczenie administracji). Należy jednak podkreślić, że pozycja prawna prokuratora oraz organizacji społecznych zainteresowanych ochroną środowiska w porównaniu ze statusem strony nie jest tak „silna". Na tej podstawie można stwierdzić, że istotną luką w obowiązującym stanie prawnym jest brak swoistego kontrolnego środka prawnego, który przysługiwałby zainteresowanym grupom społecznym. Służyłby on ochronie tzw. grupowego interesu publicznego o charakterze lokalnym, np. w przedmiocie ochrony interesu określonej grupy ludzi, której dana osoba jest członkiem, jako poszkodowanych w wyniku szczególnie szkodliwej działalności gospodarczej prowadzonej na danym terenie przez oznaczony podmiot gospodarczy. Obejmować to powinno również sformułowanie takich środków prawnych, które służyłyby ochronie interesu indywidualnego, jak i interesu publicznego grupowego o zasięgu lokalnym. W dalszym ciągu zainteresowana osoba fizyczna nie może bowiem skutecznie wszcząć postępowania administracyjnego przeciwko jakiejkolwiek jednostce organizacyjnej, która prowadzi działalność gospodarczą ujemnie wpływającą na środowisko w celu jego restytucji do stanu właściwego na danym obszarze. Realizacja prawa podmiotowego wynikającego z art. 71 konstytucji jest bowiem niemożliwa z powodu braku odpowiednich środków prawnych. Tego rodzaju podmiot mógłby co najwyżej wziąć udział w toczącym się postępowaniu administracjnym na zasadach określonych w art. 90 § 3 k.p.a. Natomiast z żądaniem (roszczeniem) w myśl art. 100 ust. 1 u.o.ś. może jedynie wystąpić zainteresowana statutowo ochroną środowiska organizacja społeczna. Dlatego też, tego rodzaju zainteresowanej osobie fizycznej przysługują jedynie środki prawne wynikające z instytucji skarg i wniosków w rozumieniu k.p.a.

[8] Tekst jednolity Dz. U. 1996, nr 13, poz. 74.

Zainteresowane osoby fizyczne, podejmując w tym zakresie działalność i zrzeszając się (np. tworząc w tym celu stowarzyszenie zarejestrowane statutowo, zajmujące się ochroną środowiska jako organizacja społeczna), mogą powołać podstawę prawną z art. 100 ust. 1 u.o.ś. Z tą chwilą powyższa organizacja społeczna ma prawo do wystąpienia z powództwem do sądu o zaniechanie naruszenia środowiska na określonym obszarze, żądanie jego restytucji do stanu poprzedniego czy też naprawienia zaistniałych w związku z tym szkód, a nawet ograniczenia czy zakazania działalności, która zagraża środowisku. Powyższe roszczenie jest niezależne od uprawnienia do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego w celu zastosowania środków prawnych w ramach odpowiedzialności administracyjnej. Ponadto statutowo zainteresowane ochroną środowiska organizacje społeczne (ponieważ przemawia za tym interes społeczny) posiadają uprawnienie do wzięcia udziału w toczącym się postępowaniu administracyjnym dotyczącym ochrony środowiska – na prawach strony (art. 31 § 1 k.p.a.) czy też przedstawienia swojego stanowiska w sprawie administracyjnej, w której toczy się postępowanie (art. 31 § 5). Dotyczyć to więc może zarówno projektowanej inwestycji (działalności) szkodliwie uciążliwej dla środowiska (EIA), jak i już istniejącej tego rodzaju działalności, która jest co najmniej uciążliwa dla środowiska (EIS). Stąd zdaniem większości doktryny, *actio popularis* przysługuje zainteresowanym statutowo ochroną środowiska organizacjom społecznym, nie zaś obywatelom[9]. Jej zdaniem jest to tzw. prawo kolektywne podmiotowe, oczywiście przy zastrzeżeniu braku instytucji skargi konstytucyjnej w tym zakresie do Trybunału Konstytucyjnego (TK).

Należy w związku z tym postawić pytanie dotyczące konieczności wprowadzenia *actio popularis* w sprawach ochrony środowiska[10]. Na jej mocy każdy zainteresowany obywatel, bez względu na swój interes prawny czy faktyczny, posiadałby prawo wystąpienia z roszczeniem przeciw podmiotowi gospodarczemu w przedmiocie zaniechania czy też ograniczenia uciążliwej dla środowiska działalności, która według niego prowadzona jest bezprawnie, ponieważ narusza czy też zagraża wartościom środowiska na danym obszarze. Należy podkreślić, że wprowadzenie powyższego środka powinno być połączone z koniecznością ustanowienia prawa zainteresowanych podmiotów do żądania udostępnienia wszelkich informacji, które dotyczą stanu środowiska[11]. Oba środki prawne są bowiem ściśle skorelowane. Natomiast ustawodawca nie zaproponował wpro-

[9] Zob. np. L. Jastrzębski: *Prawo ochrony środowiska w Polsce*, Warszawa 1990, s. 243–244; Górski: *op. cit.*, s. 236–237; J. Skoczylas: *Glosa do uchwały składu sędziów Sądu Najwyższego – Izba Cywilna, z dnia 8 listopada 1989 r.* (sygn. akt III CZP 76/89), opublik. OSP nr 11–12/1990.

[10] Zob. np. rozdział: *Uprawnienia obywateli i organizacji społecznych* w projektach nowej ustawy o ochronie środowiska przyrodniczego opracowanych w latach 1991 i 1992 przez Komisję ds. nowelizacji prawa ekologicznego przy MOSZNiL.

[11] Por. W. Taras: *Informowanie obywateli przez administrację*, Warszawa–Wrocław 1992; Górski: *op. cit.*, s. 238; Boć, Jendrośka (jr.), Nowacki, Winter: *op. cit.*, s. 7–57.

wadzenia, znanego z ustawodawstw innych państw, środka prawnego w postaci tzw. powództwa grupowego (*class action*) w przedmiocie prawa do wystąpienia z roszczeniem o ochronę tzw. interesów wspólnych grupowych przez jednego z jego członków. Łączy się to z tzw. teorią praw kolektywnych określających prawa obywatelskie w ochronie i kształtowaniu środowiska[12]. Stanowi ona, że przyznanie praw jednostce w tym zakresie oznacza także przyznanie analogicznych tego typu praw zainteresowanym organizacjom społecznym. Oczywiście zależy to od treści danego przepisu prawa materialnego, jak i jego charakteru prawnego, co dotyczy również praw obywatelskich w dziedzinie ochrony środowiska. *De lege lata* wynika to z dyspozycji art. 71 ustawy zasadniczej. Stąd, w naszym systemie prawnym statutowo zainteresowane ochroną środowiska organizacje społeczne posiadają wyżej omawiane środki prawne, lecz na odrębnych podstawach prawnych, np. art. 31 k.p.a. czy też art. 100 ust. 2 u.o.ś. Na tej ostatniej podstawie prawnej, organy administracji publicznej właściwe w sprawach pozwolenia na budowę są ustawowo zobowiązane zawiadamiać zainteresowane statutowo organizacje społeczne. Te ostatnie władne są zgłaszać uwagi i wnioski w tym przedmiocie, np. w sytuacji wydawania decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, a następnie pozwolenia na budowę dla inwestycji szczególnie uciążliwych dla środowiska i zdrowia ludzi. Łączy się to również z obywatelskim prawem oddziaływania na właściwe organy administracji publicznej w sprawie realizacji obowiązków w dziedzinie ochrony środowiska. Tego typu prawo nie jest jednak prawem podmiotowym, lecz odrębną konstrukcją prawną wynikającą z koncepcji demokratycznego państwa prawnego oraz tzw. refleksowego działania prawa przedmiotowego. Oznacza to, że tego rodzaju konstrukcja prawna pozwala współdziałać zainteresowanym osobom fizycznym (także statutowo zajmujących się ochroną środowiska organizacjom społecznym) w procesie podejmowania decyzji dotyczących wartości środowiska na danym obszarze.

Powyższe rozważania pozwolą ocenić, na ile proponowane w projekcie ustawy zasadniczej nowe rozwiązania prawne w tym zakresie wychodzą im naprzeciw, co będzie przedmiotem dalszej analizy.

WYMAGANIA PRAWNE W ZAKRESIE OCHRONY ŚRODOWISKA W PROJEKCIE KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ Z DNIA 16 STYCZNIA 1997 ROKU

Problematyka ochrony środowiska unormowana jest w sposób bezpośredni w co najmniej kilku przepisach projektu ustawy zasadniczej. Pierwszy z nich, tj. art. 5 stanowi, że RP zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą

[12] J. Sommer: *Ochrona środowiska naturalnego w Konstytucji PRL*, [w:] *Państwo – Prawo – Obywatel. Zbiór studiów dla uczczenia Prof. A. Łopatki*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1989, s. 971 i n.

zrównoważonego rozwoju, zwaną w doktrynie prawa ochrony środowiska zasadą ekorozwoju. Z kolei dyspozycja art. 29 ust. 3 dopuszcza ustawowe ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw w demokratycznym państwie, m. in. ze względu na wymagania ochrony środowiska. Łączy się to także z dyspozycją art. 66 ust. 3, w którym na władze publiczne nałożono obowiązek m. in. zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. Jednak podstawowe znaczenie dla omawianej problematyki mają proponowane unormowania wynikające z art. 71 i art. 81. Pierwszy z nich (*de lege lata* także art. 71 reguluje konstytucyjne zagadnienia ochrony środowiska – podkreśl. J. S.) stanowi o podstawowych – konstytucyjnych obowiązkach nałożonych w tym zakresie na władze publiczne. Jest to katalog zupełny i są one następujące:

1) prowadzenie tzw. polityki ekologicznej w celu zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego współczesnym i przyszłym pokoleniom;

2) podkreślenie, że ochrona środowiska jest konstytucyjnym obowiązkiem władz publicznych;

3) wprowadzenie obowiązku wspierania przez władze publiczne działalności obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska;

4) ustanowienie konstytucyjnego obowiązku udzielania przez władze publiczne informacji o stanie i ochronie środowiska.

To ostatnie unormowanie jest jeszcze skorelowane z ogólną dyspozycją w tym zakresie, wynikającą z art. 59 ust. 1 odnośnie do prawa uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Dotyczy to również żądania sprostowania lub usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (art. 49 ust. 4). Jest rzeczą charakterystyczną, że powyższe unormowania są rozproszone, ponieważ te z art. 49 ust. 4 zostały umieszczone w rozdziale II dotyczącym wolności, praw i obowiązków dla człowieka i obywatela w ramach katalogu wolności i praw osobistych, a z art. 59 ust. 1 w obrębie wolności i praw politycznych, zaś z art. 71 w ramach wolności oraz praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych.

Z kolei dyspozycja z art. 81 umieszczona została w obrębie konstytucyjnych obowiązków nałożonych na „każdego", tj. osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej. Nakłada ona obowiązek dbałości o stan środowiska oraz ponoszenia odpowiedzialności prawnej za „spowodowanie jego pogorszenia" (czyli w praktyce – wydaje się – zanieczyszczenia środowiska?), co określić ma regulacja ustawowa. *De lege lata* dotyczyłoby to przede wszystkim odpowiedzialności administracyjnej, cywilnej lub karnej ponoszonej przez sprawcę, który spowodował powstanie uciążliwości dla środowiska.

W tym miejscu należy postawić pytanie – jakie zmiany dotyczące recepcji powyższych unormowań jako materialnoprawnej podstawy dochodzenia swoich

praw i wolności wprowadził projekt ustawy zasadniczej? Przystępując do odpowiedzi na tak sformułowane pytanie, należy w pierwszej kolejności podkreślić rolę, jaką odgrywa unormowanie z art. 8 ust. 2. W jego świetle przepisy konstytucji należy stosować bezpośrednio, chyba że ustawa zasadnicza stanowi inaczej. Ponadto, art. 75 ust. 1 w ramach katalogu środków ochrony wolności i praw wprowadza powszechną skargę konstytucyjną – także w przedmiocie ochrony środowiska – gdy wymienione wyżej konstytucyjne wolności i prawa zostały naruszone, przez co każdy – na zasadach określonych w ustawie – miałby prawo do wniesienia skargi do TK w celu zbadania zgodności danego aktu normatywnego z konstytucją. W sprawach ochrony środowiska dotyczyłoby to tych przypadków, w których oznaczona jednostka organizacyjna lub osoba fizyczna ponosiłaby odpowiedzialność prawną za wystąpienie co najmniej uciążliwości dla środowiska. Następowałoby to np. na mocy prawomocnego orzeczenia sądu czy też ostatecznej decyzji administracyjnej wydanej przez właściwy organ administracji publicznej (a więc po wyczerpaniu toku instancji). Stanowiłyby one o konstytucyjnych wolnościach, prawach lub obowiązkach na materialnoprawnej podstawie ustawy lub innego aktu normatywnego, który zdaniem skarżącego (tj. posiadającej interes prawny zainteresowanej jednostki organizacyjnej lub osoby fizycznej) cechuje brak zgodności z konstytucją.

Proponowane nowe środki prawne w ustawie zasadniczej wychodzą z reguły naprzeciw postulatom doktryny prawa ochrony środowiska. Także jednolite stosowanie pojęcia „środowisko" i „ochrona środowiska" budzi aprobatę – w odróżnieniu od dotychczasowego chaosu terminologicznego w tym zakresie, np. zamiennego stosowania pojęć: „środowisko przyrodnicze" czy „środowisko naturalne" z pojęciem „środowisko" w rozumieniu u.o.ś.

Natomiast istotne zastrzeżenia wydaje się budzić nieprecyzyjny język prawny hipotezy i dyspozycji omawianych norm konstytucyjnych, jak i nadmierne rozproszenie tej problematyki w wielu artykułach. Sformułowania z języka potocznego, np. w art. 81: „i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenia" rażą brakiem precyzji i korelacji z dotychczas używanym językiem prawnym, a nawet językiem prawniczym w prawie ochrony środowiska. Trzeba bowiem pamiętać, że są to w większości unormowania z zakresu materialnego prawa administracyjnego, podlegające w ostatnim okresie procesom transformacji ustrojowej.

Natomiast na pełną aprobatę zasługuje wprowadzenie konstytucyjnego obowiązku udzielania informacji o stanie środowiska w skali lokalnej i krajowej, ponieważ *de lege lata* jest w tym zakresie luka w prawie.

Odrębna kwestia wymagająca oceny dotyczy koncepcji ekorozwoju, czyli zrównoważonego rozwoju jako podstawy ochrony środowiska. Pojęcie to nie jest jednak zdefiniowane w żadnym akcie ustawodawczym, przy czym zostało recypowane z międzynarodowego prawa ochrony środowiska. Przełomowym dokumentem w tym zakresie był raport opracowany przez Światową Komisję

ds. Ochrony Środowiska i Rozwoju, zwany w skrócie „Raportem Brundtland"[13]. W Polsce podstawowym środkiem prawnym służącym jego realizacji powinien stać się miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w myśl art. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym[14]. Stanowi on, że zagospodarowanie przestrzenne określa zakres i sposoby postępowania w sytuacji przeznaczania terenów na oznaczone cele oraz zasady ich zagospodarowania, opierając się na ekorozwoju jako podstawie tych działań. Stąd wymagać to będzie przebudowy tej części materialnego prawa administracyjnego, a w szczególności systemowej u.o.ś., który nie posługuje się pojęciem „ekorozwój". Trudno bowiem uznać za wystarczające podstawy prawne Uchwałę Sejmu RP z dnia 10 maja 1991 roku[15] i Uchwałę Sejmu RP z dnia 19 stycznia 1996 roku w sprawie polityki zrównoważonego rozwoju[16]. Jest to widoczne także w statusie prawnym Komisji ds. Ekorozwoju powstałej po zaleceniach Szczytu Ziemi w Rio de Janerio w roku 1992. Powyższa komisja nie ma bowiem statusu prawnego Komitetu Rady Ministrów, co powszechnie postulowała doktryna prawa ochrony środowiska. W tym miejscu należy przypominieć, że z chwilą wstąpienia Polski do Wspólnot Europejskich nastąpi z mocy prawa recepcja źródeł prawa pierwotnego Wspólnot Europejskich, a w przypadku źródeł prawa wtórnego – w tym także w zakresie ochrony środowiska – wymagać to będzie wydania lub nowelizacji odpowiednich aktów normatywnych do ich wprowadzenia w życie.

UWAGI KOŃCOWE

Jest jednak oczywiste, że system prawny nie jest w stanie zapewnić prawa do indywidualnego środowiska w pełnym zakresie. Dlatego ustawa zasadnicza nie zapewnia jednostce prawa do indywidualnego środowiska, tj. „środowiska każdego człowieka z osobna", ponieważ potrzeby indywidualne i tak w stosunku do środowiska jego życia są zawsze zróżnicowane. Natomiast można sformułować obowiązki dotyczące ustawodawcy. Jest to w szczególności prawo żądania poddania ochronie prawnej środowiska jako prawa do życia w środowisku, które zapewni godne warunki bytowania człowieka oraz zagwarantuje mu prawo do korzystania ze środowiska w zakresie określonym przez ustawodawcę zwykłego. Ponadto z norm ujętych w art. 5 i art. 71 w związku z art. 81 projektu konstytucji wynika, że poddają one środowisko wymogom racjonalnej gospodarki i ochrony opartej na odpowiednich regulacjach prawnych, które powinny

[13] Zob. M. Nowicki: *Strategia ekorozwoju Polski,* Warszawa 1993; S. Kozłowski: *Droga do ekorozwoju,* Warszawa 1994.

[14] Dz. U. nr 89, poz. 415.

[15] Mon. Pol. nr 18, poz. 118.

[16] Mon. Pol. nr 4, poz. 47.

precyzować jej zakres podmiotowy, przedmiotowy i przestrzenny. Stąd ochronę środowiska powinna cechować głównie funkcja planowo-kształtująca, która oznacza oddziaływanie na całość środowiska w celu zaspokojenia potrzeb człowieka oraz zapewnienia mu zgodnie z postanowieniami Konferencji Sztokholmskiej odpowiednich i godnych warunków bytowania oraz optymalnego rozwoju psychicznego, fizycznego, a także kulturalnego.

Na zakończenie należy podkreślić, że nie jest w praktyce możliwe zrzeczenie się praw publicznych. Prawa publiczne, które zostały przyznane, realizują określony interes publiczny i ten interes publiczny powinien być osiągnięty niezależnie od woli zainteresowanych jednostek. Z tego powodu na przykład zrzeczenie się danego prawa publicznego spowodowałoby przekreślenie w konkretnym przypadku woli ustawodawcy. Oczywiście, uprawniony podmiot może nie skorzystać ze swego uprawnienia pod warunkiem, że obowiązujące przepisy materialnego prawa administracyjnego nie nakładają obowiązku jego realizacji, ponieważ w takim przypadku uprawnienia mają charakter funkcji publicznej. W każdym jednak przypadku mamy do czynienia z działaniem, które musi być oparte na zasadzie praworządności czy to formalnej, czy najlepiej materialnej.

SUMMARY

The aim of the paper is realization of the constitutional rights to use the environment. On the one hand, the problem is presented based on *de lege lata* in this field, art. 71 of the Constitution and on the other hand, in the light of new legal regulations included in the Constitution of the Republic of Poland project of 16 January, 1997. The legal analysis made in the paper takes into consideration the hitherto achievements of the environment protection doctrine. In this respect, there was made estimation of the proposed legal solutions in the Constitution project as for the realization of the constitutional rights to use the environment by the individual or legal entities, for example through lodging the constitutional complaint with the Constitutional Tribune.